

¿Hacia una gestión de las migraciones mediterráneas en el año 2008? Desarrollo del discurso y sus prácticas

*Michael Collyer**

Tema: Las actuales negociaciones de la Unión Europea (UE) con la Unión Africana (UA) han identificado una serie de medidas claras y viables que tal vez logren convertir la búsqueda de ideales para una gestión más positiva de las migraciones mediterráneas en una realidad.

Resumen: Los inmigrantes que llegan clandestinamente a la UE se enfrentan a una serie de riesgos evidentes, por lo que su seguridad ha suscitado una preocupación generalizada. Sin embargo, sólo representan un pequeño porcentaje del total de inmigrantes indocumentados que hay en Europa, recibiendo un nivel de atención por parte del ámbito político y de los medios de comunicación totalmente desproporcionado con relación a su importancia numérica. La respuesta europea se centra principalmente en la adopción de medidas de control –lo que todavía compromete más la seguridad de los inmigrantes–, aborda las consecuencias del problema en lugar de la causa, y resulta especialmente cara. Pese a que la UE y los gobiernos de los Estados miembros suelen manifestar la necesidad de invertir en soluciones a largo plazo para mejorar las condiciones en los países de origen, hasta hace poco la prioridad y los presupuestos destinados a tales iniciativas han sido relativamente moderados. Además, también se han visto afectadas por principios de desarrollo demasiado vagos que carecen de propuestas concretas. La dificultad de avanzar en este terreno se refleja en la intensidad de los debates intergubernamentales, con tres procesos políticos bien diferenciados en la región euromediterránea. Sin embargo, en los últimos tiempos se han observado indicios que sugieren un posible cambio en el estancamiento alcanzado en tales debates. Las actuales negociaciones de la UE con la UA han identificado una serie de medidas claras y viables –como el hecho de encaminar los esfuerzos hacia la creación de empleo– que tal vez logren convertir la búsqueda de ideales para una gestión más positiva de las migraciones mediterráneas en una realidad.

Análisis:

Introducción

Las migraciones en la región euromediterránea siguen estando dominadas por las imágenes y relatos de la exigua minoría de inmigrantes que intentan alcanzar territorio europeo sin seguir los cauces apropiados. La trágica situación de estas personas, y el número desconocido de individuos que pierden la vida en el mar o en itinerarios por vía terrestre no documentados, justifican una atención constante, pero la respuesta de la UE y de los Estados miembros sigue centrándose más en controlar la inmigración para dificultar los desplazamientos que en desarrollar soluciones más complejas y a largo

* *Profesor de Geografía Humana, Universidad de Sussex*

plazo que pongan fin a tales desplazamientos en una fase anterior o que permitan que se produzcan por los cauces legales. Si ahora, a mediados del año 2008, nos detenemos y analizamos los acontecimientos que han tenido lugar en la región durante aproximadamente los últimos 12 meses, observaremos indicios de que la situación está empezando a cambiar. Cada vez se dispone de más datos acerca de la inmigración indocumentada, mientras que el continuo diálogo de alto nivel y los procesos políticos apuntan a un gradual desarrollo de la voluntad política necesaria para abordar los aspectos más delicados del problema. Estamos todavía muy lejos de alcanzar un enfoque equilibrado y equitativo de la gestión de las migraciones en el Mediterráneo, pero es posible que el camino sea cada vez más corto. Este breve documento analiza los cambios que se están produciendo en la recopilación de datos, para posteriormente abordar la naturaleza de las respuestas políticas.

La actual situación migratoria en la región euromediterránea

No cabe ninguna duda de que los datos sobre los inmigrantes indocumentados siguen siendo sumamente limitados, pero ahora, por lo menos, la información sobre las detenciones está circulando de forma más generalizada. Los datos sobre las detenciones constituyen la única fuente de información a gran escala capaz de ofrecer una visión de conjunto del flujo de inmigrantes indocumentados en la región euromediterránea. La incierta relación entre el número de inmigrantes y el perfil de los individuos detenidos por las autoridades responsables del control fronterizo, de los que se dan por vencidos o mueren en el intento y de aquéllos que logran eludir con éxito dicho control y consiguen entrar en Europa dificulta en gran medida la interpretación de los datos. Durante los últimos años, el número de inmigrantes detenidos en el área del Mediterráneo ha ido disminuyendo, equilibrándose mediante un aumento significativo en las detenciones realizadas alrededor de las islas Canarias, pese a que estas detenciones también se redujeron en 2007 (Collyer, 2007a; APDHA, 2008). El sustancial aumento de las detenciones que se produjeron en 2006 en torno a las islas Canarias fue proclamado por la Agencia FRONTEX (agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores) como una señal de que la operación de control fronterizo desarrollada en la zona había sido un éxito. Paradójicamente, la disminución en las detenciones llevadas a cabo en el estrecho de Gibraltar también fue interpretada por el Ministerio del Interior de España como una señal de éxito. El hecho de que existan múltiples interpretaciones posibles, inevitablemente políticas, revela que los datos con los que se cuenta no son los más sólidos para el análisis científico, pero sí son los únicos disponibles a esta escala.

A las fuentes de datos a gran escala se suma, cada vez más, una gradual recopilación de datos etnográficos y de estudios a pequeña escala sobre las poblaciones de inmigrantes indocumentados en Europa y en los países vecinos. Pese a que tales datos también son problemáticos, puesto que no pueden proporcionar una visión global de la situación, sí que constituyen una fuente informativa de contraste, y a menudo complementaria, sobre los datos relativos a las detenciones. El trabajo de campo sobre los inmigrantes indocumentados constituye una investigación especialmente compleja, en particular en los países fuera de Europa, y los investigadores deben hacer frente a la desconfianza y la hostilidad, tanto por parte de los propios inmigrantes como de los funcionarios encargados del control fronterizo y de la aplicación de la ley. Sin embargo, la investigación llevada a cabo en los países limítrofes con Europa es cada vez más generalizada y proporciona información útil sobre tres puntos clave: (1) las distintas procedencias sociales y motivaciones de los inmigrantes; (2) el porcentaje

predominantemente reducido de los indocumentados que cruzan los pasos fronterizos; y (3) la complejidad de los destinos.

La mayoría de los estudios de investigación coinciden en las razones que motivan las migraciones terrestres y marítimas. Los trastornos sociales, a menudo causados por la guerra o los disturbios civiles, la insatisfacción con sociedades corruptas y mal dirigidas, así como diversas formas de privación desempeñan un importante papel a la hora de tomar la decisión de emigrar (Lahlou, 2005). Sin embargo, el perfil de cada uno de los emigrantes es sumamente variado, incluyendo a un elevado número de individuos relativamente adinerados y muy instruidos, incluso entre los emigrantes más desesperados, como los que emprenden la larga travesía por mar desde el África occidental hasta las islas Canarias (Fall, 2007). En segundo lugar, la organización de travesías destinadas a la introducción ilegal de inmigrantes suele darse a una escala muy inferior y suele ser mucho más local de lo que numerosos medios de comunicación y prescripciones de políticas puedan sugerir. Por lo general, los emigrantes piden ayuda a otros emigrantes o a las comunidades locales, y rara vez pagan un precio único por la totalidad del viaje (Alioua, 2005). Por último, parece que no todos los emigrantes tienen la intención de llegar a Europa desde el momento en el que abandonan su país de origen. En ocasiones, se impone una lógica lineal que interpreta las largas peregrinaciones en torno a la región del Sahel como si fueran emigraciones hacia Europa, cuando, en realidad, no lo son (Collyer, 2007b). Otras veces, importantes poblaciones de emigrantes laborales son reinterpretadas como emigrantes en “tránsito” con fines políticos en países tales como Libia o Egipto (Al Sharmani, 2008).

La investigación llevada a cabo en Europa presenta menos problemas y dispone de un mayor número de fuentes en las que basar las estimaciones de poblaciones de inmigrantes indocumentados. El aspecto clave que ha salido a la luz recientemente proviene de los estudios sobre las rutas que conducen a una residencia ilegal en Europa. Un reducido porcentaje de los inmigrantes indocumentados que hay en Europa llegaron de forma clandestina. El Sindicato Unificado de Policía informó de que en el año 2006 sólo el 5% de los inmigrantes indocumentados llegaron a España por barco, frente al 80% que llegó a los aeropuertos de Madrid o de Barcelona (*El País*, 4/1/2007). De un modo similar, según datos de la policía italiana, sólo el 10% de los inmigrantes indocumentados que hay en Italia llegaron al país por vía marítima (citado en Cuttitta, 2005). Esto sugiere que la atención que el ámbito político y los medios de comunicación dedican a estas formas de inmigración es totalmente desproporcionada con respecto a su importancia numérica. No obstante, dicha atención ha seguido siendo significativa en los últimos años.

La actual cooperación en materia de inmigración en la región euromediterránea

Por el momento, la acción sigue centrándose en las operaciones de control. Las destacadas operaciones internacionales de la Agencia FRONTEX y el proyecto EUROSUR (sistema europeo de vigilancia de fronteras), así como diversos sistemas de ámbito nacional, entre los que se incluye el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) aplicado en España, disfrutaron de una importante notoriedad pública y gestionan enormes presupuestos. Sin embargo, tal y como sugieren los estudios indicados anteriormente, se centran en una población que oscila en torno a unos pocos miles de individuos y que en los últimos años parece que ha experimentado un descenso.

Si consideramos únicamente a FRONTEX, las siete operaciones independientes que la Agencia llevó a cabo en el año 2007 en el área mediterránea representaron un coste

combinado de 19.531.368 euros (FRONTEX, 2008). Estas operaciones se tradujeron en la intercepción de 17.087 inmigrantes, o en 1.143 euros por cada inmigrante interceptado, y ello sin tener en cuenta los gastos sufragados por cada uno de los Estados miembros, como los 120 millones de euros invertidos en el sistema español SIVE en los últimos años. De ahí que el coste por cada inmigrante interceptado resulte muy difícil de calcular, aunque no cabe duda de que es mucho mayor. Las estimaciones del total de inmigrantes indocumentados que llegan a Europa varían considerablemente, pero incluso los cálculos más conservadores sugieren una cifra de cientos de miles al año, por lo que el número total de inmigrantes interceptados en el Mediterráneo y el Atlántico sólo representa un pequeño porcentaje de los que llegan por otras rutas. Estudios como los citados anteriormente revelan que la gran mayoría de los inmigrantes indocumentados que llegan a Europa lo hacen por cauces legítimos y se quedan más tiempo del que les permiten sus visados; pese a ello, se dedican ingentes cantidades de recursos a las rutas marítimas.

Evidentemente, tales medidas conllevan un efecto disuasorio, por lo que su coste no sólo debería determinarse con arreglo al número de inmigrantes interceptados. Muchos deciden no emigrar debido a los recursos invertidos en los controles fronterizos de toda la región. Ahora bien, el efecto disuasorio también conlleva un coste: los que pierden la vida tratando de evitar los nuevos controles, y los que no pueden acceder a los regímenes de protección europeos. Las implicaciones legales de las operaciones marítimas de FRONTEX se están empezando a debatir en función de cómo las mismas inciden en la obligación internacional de brindar protección a la que están sujetos los Estados miembros (ECRE, 2007). Los debates están experimentando un cambio progresivo, y ahora las cuestiones de asilo se están discutiendo más abiertamente en la región. Asimismo, también se ha reconocido que el control migratorio no es más que un arreglo a corto plazo. A más largo plazo, se precisarán otras soluciones que mejoren las oportunidades de los emigrantes potenciales en sus países de origen. A pesar de que la UE y los Estados miembros no dejan de hacer hincapié en la necesidad de centrarse en las cuestiones de fondo que generan este movimiento migratorio, el apoyo financiero que proporcionan no representa más que una pequeña proporción de todos los recursos asignados al control. La dificultad que plantean tales cuestiones explica, en gran medida, los extraordinarios esfuerzos diplomáticos que actualmente se están destinando a las mismas.

Estos esfuerzos se están produciendo, no sólo en el ámbito de la UE, sino también de forma bilateral. Las relaciones bilaterales más importantes en el área del Mediterráneo son las entabladas entre España y Marruecos y entre Italia y Libia. Las significativas restricciones que afectan a la capacidad de la UE para negociar no representan un obstáculo para los distintos Estados individuales, que están en condiciones de debatir un abanico de temas mucho más amplio, entre los que se incluye el control fronterizo. España mantiene unos vínculos diplomáticos especialmente estrechos con Marruecos, que se mostró mucho más cordial tras las elecciones generales de España en el 2004. La satisfactoria ratificación en mayo de 2005 del acuerdo de migración laboral de 2001 es un resultado positivo de esta cooperación más estrecha. También se han destinado esfuerzos a reactivar el acuerdo de readmisión de 1992 entre España y Marruecos, lo que permitiría a la Guardia Civil devolver a nacionales no-marroquíes a Marruecos, si bien esta medida no ha disfrutado de tanto éxito. La cooperación entre Italia y Libia es mucho más incierta y, como cabía esperar, se ha centrado principalmente en formas comunes de abordar el control de la migración, en especial la polémica financiación de centros de detención en Libia.

Más allá de las operaciones de control, resulta difícil determinar qué medidas está adoptando la UE sobre el terreno. Esto obedece, en parte, al hecho de que algunas iniciativas eficaces en el ámbito de la cooperación al desarrollo o la inversión económica tienden a ser más modestas y llaman menos la atención, pero, sobre todo, a algo tan sencillo como que se les asignan menos recursos. En mayo de 2008, el comisario de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad lanzó el nuevo Fondo de Inversión de Vecindad (FIV), como parte del programa del presupuesto 2007-2013 (comunicado de prensa de la CE, 5/V/2008). Este fondo se centrará sobre todo en proyectos relacionados con la energía, el transporte y el medio ambiente, recogidos en los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad (PEV). El presupuesto previsto asciende a 700 millones de euros, lo que contrasta con los 1.820 millones de euros previstos para el control de las migraciones en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores para el mismo período (comunicado de prensa de la CE, 14/XII/2006).

No se ha producido ningún descenso en la intensidad de las negociaciones intergubernamentales sobre migraciones, y actualmente están teniendo lugar en la región euromediterránea al menos tres procesos de alto nivel, claramente diferenciados: (1) el "Proceso de Rabat", iniciado en la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat los días 10 y 11 de julio del 2006 y reforzado mediante una reunión celebrada en Madrid el 21 de junio del 2007, estando prevista una próxima reunión ministerial en París para el segundo semestre del 2008; (2) el "Proceso de Trípoli", iniciado en la primera reunión conjunta de la UE-UA sobre migración y desarrollo en noviembre del 2006 y continuado en el marco de la cumbre UE-UA celebrada en Lisboa en diciembre del 2007; y (3) el "Proceso Euromediterráneo" o "Proceso de Barcelona", que recibió un nuevo impulso con la Conferencia Euromediterránea Barcelona +10 celebrada en el 2005, además de desarrollarse en mayor medida durante la Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración celebrada en el Algarve en noviembre del 2007.

Es difícil explicar por qué la UE ha considerado necesario dar apoyo a tres reuniones a escala ministerial sobre el tema de la migración en el Mediterráneo y en torno a él en poco más de un año, y por qué está dispuesta a seguir debatiendo estos temas a través de tres procesos independientes. Cada reunión contó con una participación ligeramente distinta por parte de los países no comunitarios, pero el grado de coincidencia es muy significativo: por lo general, cada país envía a los mismos responsables. Estas reuniones sólo constituyen la cara pública de los diversos procesos, y gran parte del trabajo real suele llevarse a cabo a puerta cerrada, en reuniones celebradas con mayor regularidad, por lo general trimestrales, integradas por responsables de menor categoría y funcionarios del Estado. La continua intensidad de esta ofensiva diplomática sólo puede explicarse por la importancia que reviste la cuestión de la migración para Europa y, en menor medida, para los diversos países socios involucrados y, tal vez esto sea lo más significativo, por lo difícil que resulta alcanzar un acuerdo entre las distintas partes.

Las declaraciones públicas de estas reuniones destacan la importancia de trabajar en otras direcciones; asimismo, la necesidad de encontrar respuestas que no sean el control siempre ha formado parte del discurso público de la UE en torno a la migración, estando presente en conferencias internacionales y en planes de acción desde al menos el Consejo Europeo de Tampere en 1999. En efecto, el control migratorio suele tratarse de forma bastante superficial en los textos de las comunicaciones y planes de acción definitivos. Sin embargo, la realidad no refleja este nivel de prioridad ni el tremendo desequilibrio con respecto a los recursos destinados al control; es más, el apoyo brindado

a las alternativas sugiere que nunca se ha abrigado profundamente esta convicción. Las conclusiones de la última ronda de conversaciones ministeriales presentan indicios de que la sensibilización en torno a la necesidad de desarrollar actividades más allá del control tal vez se esté comenzando a traducir en la voluntad política de destinar capital financiero y político que permitan llevarlas a la práctica.

La cuestión de “migración y desarrollo” (M&D) constituye un tema central de las tres últimas conclusiones y planes de acción (la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, Madrid 2007; la Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración, Algarve, 2007; y la Declaración de Lisboa del 2007). El Proceso Euromediterráneo se divide en tres secciones: M&D ofrece un útil vínculo entre la primera sección, dedicada a la inmigración legal y en la que se abordan varios métodos para la concesión de visados, y la tercera sección, dedicada a la inmigración ilegal. Las conclusiones conceden la misma relevancia a las tres secciones, pero es importante destacar que los proyectos evaluados en el marco de la sección de M&D conllevan la celebración de un seminario y la ampliación del sitio *web*, mientras que los proyectos previstos en el apartado de “inmigración ilegal” comprenden la introducción de tecnologías biométricas para los países socios y la puesta en marcha de programas de formación para los funcionarios del control fronterizo. Es evidente que la atención sigue recayendo primordialmente en el control. Tampoco se hace ninguna referencia a la cuestión del asilo o de los refugiados en la región euromediterránea.

El Plan de Acción de Rabat, que posteriormente fue respaldado por la reunión celebrada en Madrid en junio de 2007, se divide exactamente en las tres mismas secciones, aunque en un orden distinto: “M&D” es la primera sección y disfruta de un espacio considerablemente superior; la “inmigración ilegal” viene en tercer lugar, aunque es seguida de cerca por una breve sección sobre “cooperación policial y judicial”. Es importante destacar que los objetivos de “M&D” son imprecisos y poco factibles, incluyendo “convertir la inmigración en un factor para reducir la pobreza”, sin más detalles, mientras que los objetivos relativos a la inmigración ilegal son concretos y viables, centrándose, por ejemplo, en la introducción de acuerdos de readmisión. Las conclusiones de la reunión de Madrid no resaltan que este proceso esté avanzando en una dirección determinada, pero sí que sugieren la posibilidad de que la UE esté empezando a trabajar con agrupaciones más pequeñas de los países socios, como la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental).

El Proceso de Trípoli parece desarrollar ideas más allá del control y de forma mucho más significativa que cualquiera de los otros dos procesos, y esta impresión se ve reforzada por los debates sostenidos en la cumbre de Lisboa de diciembre de 2007. La declaración de Trípoli contaba con nueve secciones, comenzando por M&D y siguiendo con los retos de gestión de la migración, la paz y la seguridad, los recursos humanos y la fuga de cerebros, la preocupación por los derechos humanos y el bienestar del individuo, el compartir mejores prácticas, las oportunidades de migración regular, la inmigración irregular o ilegal y, por último, la protección de los refugiados. El proceso de Trípoli y la migración en general fue uno de los temas más significativos en la cumbre de Lisboa, pero la asociación estratégica resultante África-UE parece mucho más imaginativa que los últimos resultados de los otros dos procesos. La migración constituye el tema de una de las ocho asociaciones temáticas que concluyen el documento y establecen objetivos y prioridades para el futuro. Se enmarca bajo el título de “migración, movilidad y empleo”. La introducción de “empleo” hace avanzar automáticamente los objetivos más allá de lo que cabría sospechar que han sido principios deliberadamente vagos de “desarrollo” en

los anteriores debates, y el compromiso público con respecto a las conclusiones de la conferencia de la UA celebrada en el 2004 en Ouagadougou sobre pobreza y empleo, así como la declaración de Trípoli, ponen de relieve una forma positiva de avanzar.

Conclusiones: Tal vez no sea sorprendente que el Proceso Euromediterráneo, en el que la UE debe hacer frente al menor número de países socios, ha desarrollado lo que parece ser una serie de objetivos centrados de forma más intensa en el control, con un claro sesgo eurocentrista. Cuanto más elevado es el número de socios que participan en los debates, mayor es la tendencia a interpretar la inmigración en su contexto social y económico, haciendo hincapié en los derechos humanos de los inmigrantes y prestando una menor atención a la seguridad europea y al sesgo eurocentrista, incluyendo la idea de que “la migración de tránsito” está disminuyendo. Por consiguiente, es probable que el entusiasmo de la UE a la hora de entablar conversaciones con agrupaciones más pequeñas, como la CEDEAO, disfrute de menos probabilidades de desarrollar políticas en una dirección realista. El compromiso público de la UE en la cumbre de Lisboa por lo que respecta a los objetivos de la conferencia celebrada en el 2004 en Uagadugu sobre pobreza y empleo representa un alentador y práctico paso en los debates en curso en torno a la migración y el desarrollo. Todavía es demasiado pronto para evaluar adecuadamente los resultados de dicho compromiso, pero tanto la UE como la UA deberían ceñirse a él.

Michael Collyer

Profesor de Geografía Humana, Universidad de Sussex

Referencias

- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) (2008), *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2007*, disponible en www.apdha.org.
- Alioua M. (2005), “La migration transnationale des Africains subsahariens au Maghreb: L'exemple de l'étape marocaine”, *Maghreb-Machrek*, nº 185, pp. 37-58.
- Collyer M. (2007a), “Clandestine Migration in the Mediterranean”, *The Mediterranean Annual 2007*, IEM, Barcelona.
- Collyer, M. (2007b), “In Between Places: Undocumented Sub-Saharan Transit Migrants in Morocco”, *Antipode*, nº 39 (4) pp. 620-635.
- Cuttitta, P. (2005), “Delocalisation of Migration Controls to Northern Africa”, ponencia presentada en el taller sobre *The Europeanisation of National Immigration Policies*, Berlín, 1-3 de septiembre.
- Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) (2007), *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*, ECRE, Londres.
- Fall, P.D. (2007), “La dynamique migratoire ouest africaine entre ruptures et continuités”, ponencia presentada en el taller sobre *African Migrations*, Accra, Ghana, 18-21 de septiembre.
- FRONTEX (2008), “2007 Sea Border Operations”, *Frontext Press Kit*, vol. 2/11 nº 1.
- Lahlou, M. (2005), *Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union Européenne: Evolutions récentes*, Research Report 2005/03, Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM).
- al Sharmani, M. (2008), “Transit or Transnational?”, ponencia presentada en la conferencia *Irregular Transit Migration in the European Space: Theory, Politics and Research Methodology*, Universidad de Koç, Estambul, 18-20 de abril.